

我国公共财政的发展现状及存在问题

陈 巍

(厦门大学 经济研究所, 福建 厦门 361005)

关键词 公共财政 支出结构 福利支出 支出范围 市场失败

摘要 建立公共财政已经是一个不争的事实,经过多年的努力,中国财政总体而言已经呈现出公共财政的特征,但财政支出结构还很不合理,公共财政呈现为一种低质量的状态,要进一步完善公共财政模式,提高公共财政的质量,还有待继续努力。

中图分类号 F812 文献标识码 A 文章编号 1009- 3753(2001)03- 0091- 03

一、我国公共财政的发展现状

经过多年的努力,我国在建立公共财政的道路上已取得很大的进展,无论是财政的收支结构还是财政的管理体制都较以前有很大的改进,财政改革总体上符合市场经济的发展要求。就财政支出而言,我国财政支出结构的演变过程总体合乎公共支出结构发展模型。公共支出结构发展模型是马斯格雷夫等人在六七十年代提出的,该模型描述了公共支出结构的长期演变与经济阶段性密切相关。该模型指出:由于较为严重的市场失败阻碍着经济成长,在经济发展的早期阶段,政府投资(经济性支出)在总投资中占较高的比重,公共部门为经济发展提供基本的经济基础设施,例如道路、供水、电力和通讯基础设施等等;在经济发展的中期,市场失败有所削弱,民间部门力量逐渐成长,因此 GNP 中总投资的比重继续上升,但公共投资占 GNP 的比重会下降,并且应该会对私人投资起着补充作用;一旦经济达到成熟阶段,公共投资的重点将从基础设施转向教育、保健和福利等社会服务方面;在“大众消费(mass consumption)阶段,旨在进行福利再分配的政策性支出增加会大大超过其它项目的公共支出,也会快于 GNP 的增长速度。

我国虽然具有独特的计划体制和体制转型的背景,但财政支出的演变与上述模型所说的趋势是一致的。改革开放以来,随着经济发展和财政

收入水平的提高,我国财政支出的绝对数量呈现较快的增长势头,1998 年达到 10771 亿元,比 1978 年的 1122 亿元增加了 9649 亿元,年均增长 11.97%。值得注意的是,作为财政性资金的预算外资金支出也呈现较快的增长势头,1997 年全国预算外资金支出为 2685.54 亿元,占财政支出的 29.08%。虽然财政支出的绝对数快速增长,但财政支出占 GDP 的比重却呈现为下降的趋势,这个比重从 1978 年的 31% 下降到 1998 年的 12.4%。从财政支出结构来看,经济性支出的比重逐年下降,社会服务性支出和维持性支出的比重逐渐上升。表 1 提供了 1978 年以来某些年份的财政支出结构。从表中可以得出,经济性支出的比重在改革后经历了一个先急剧而后缓慢的下降过程,在 20 年的时间里下降了 24 个百分点,即从改革前 1978 年 64.1% 下降到 1997 年的 39.5%,平均每年下降 1.29 个百分点。在经济性支出比重下降的同时,社会服务性支出比重逐渐上升,这一比重在 1978 年仅为 13.1%,1997 年已上升到 26.7%,平均每年上升幅度为 0.72 个百分点。这两个演变趋势表明生产性财政模式正在衰落,财政支出的重点正逐步由偏重经济建设转向公共事业和服务,公共财政模式的特征日益明显。

就财政收入而言,由于国民经济的持续稳定增长,财政收入也随之增长,1992 年之后,财政收入更是进入了快速增长阶段,由 1992 年的

收稿日期:2001- 02- 27

作者简介:陈 巍(1977—),厦门大学经济研究所硕士生,研究方向为财政学。

3484.37 亿元增长到 1998 年的 9875.95 亿元, 平均每年增长 1065.26 亿元。和财政支出一样, 虽然财政收入的绝对值有较快的增长, 但它占 GDP 的比重却也呈现下降的趋势, 财政收入占 GDP 的比重从 1978 年的 31% 下降到 1998 年的 12.4%。与财政支出相比, 财政收入的增长速度稍慢, 这就使得财政赤字规模呈现逐年扩大的趋势, 财政赤字在 1998 年达到 918 亿元。

国家财政分类费用占财政总支出的比重 单位: 亿元, %

年 份	财政支出	经济建设费 占支出比重	社会文教费 占支出比重	国防费占支 出比重	行政管理费 占支出比重	其他占支出 比重
1978	1122.09	64.08	13.10	14.96	4.71	3.16
1981~ 1985	7483.18	56.08	19.74	11.94	7.85	4.38
1986~ 1990	12865.67	48.42	23.15	9.10	11.82	7.51
1991	3386.62	42.18	25.09	9.75	12.22	10.75
1992	3742.20	43.10	25.92	10.10	12.38	8.50
1993	4642.30	39.52	25.38	9.17	13.66	12.26
1994	5792.62	41.32	25.92	9.51	14.63	8.61
1995	6823.72	41.85	25.74	9.33	14.60	8.47
1991~ 1995	24387.46	41.52	25.65	9.52	13.76	9.55
1996	7937.55	40.74	26.21	9.07	14.93	9.04
1997	9233.56	39.50	26.74	8.80	14.72	10.24

注: 1. 本表不含国内外债务还本付息和用国外借款收入安排的基本建设支出。
2. 资料来源: 根据 1999 年《中国统计年鉴》和 1999 年《中国财政年鉴》的有关资料整理。

二、公共财政发展现状中存在的问题

(一) 虽然我国的财政模式整体上正趋于良性, 但与国际上的其它国家进行横向比较, 可以发现经济性支出的比重虽然正在迅速下降, 但还是偏高于其它国家。这一比重在中低收入国家中大约为 20%~ 22%, 在高收入国家则更低, 而 1997 年我国为 41%, 比其它国家的平均值高出 20 个百分点左右。过高的经济性支出反映在现实中就是财政参与了竞争性市场领域的活动, 负担了市场经济环境下应由市场承担的支出。这不仅会对私人投资产生“挤出效应”, 从而降低资源配置的效率, 而且还会增加财政负担, 使本来就短缺的财政资金更为紧张。

(二) 维持性支出增长过快, 在财政支出中所占的比重过高。维持性支出主要包括行政管理费用和国防支出, 我国的行政管理费用占财政支出的比重从 1978 年的 4.7% 上升到 1996 年的 14.9%, 年均增长速度为 0.36 个百分点, 为同期

财政收入的年均增长率 0.118 的三倍。行政管理费用急剧增长与改革开放以来行政人员的工资迅速上升有一定的关系, 但其根本原因是机构和人员编制的急剧膨胀。维持性支出虽然是典型的公共产品, 但过高的支出水平无异于浪费。

(三) 公共福利支出水平偏低。财政用于公共福利的支出占财政总支出的比重不到 10%, 远远低于世界其它国家 20% - 50% 的支出水平。社会公共福利不仅在总量上不足, 在支出结构上也出现偏差。福利支出的实质是国家履行其管理义务的一种职责, 从理论上讲, 应当惠及每一个社会成员, 而不应有城乡之别和阶级之别。但我国的社会养老保险是以国有企业为主, 国有经济单位的保险福利费用占总费用的比重始终稳定在 83.5% 左右。与此同时, 我国城乡之间长期以来在社会福利方面存在着严重的差别。占全国人口 80% 左右的农民的福利支出只占总数的 11%, 而占人口 20% 的城镇居民却占总数的 89%。公共

福利中存在的总量不足和结构偏差已经对我国的经济发展产生了不利的影响。例如,部分下岗职工没有生活保障,这已经影响到国有企业改革的深入发展。

(四) 科教事业投入不足,不能满足“科教兴国”战略的需要。改革开放以来,财政不断加大对科教事业的投入,这从社会文教费占财政支出比重的变化中得到反映,然而,科教经费仍然不足以满足实际的需要。造成这一问题的主要原因是财政支出的结构、支出的范围不合理,大量财政支出用于本应由市场机制发挥作用的竞争性领域。

(五) 资金使用效益不高,损失浪费严重。资金使用效益低的主要原因有两方面:一是资源配置不合理,存在项目重复建设、机构重复设置、设备重复购置,规模效益低等问题;二是对有些支出的管理不科学,监督制约机制不完善,这就使得一些地区和部门不注重产出效益,甚至存在有法不依,贪污腐败等现象。

三、进一步建立和完善我国的公共财政体制

(一) 根据公共财政理论,转变财政职能,明确公共财政的支出范围。市场经济条件下的财政职能,主要体现在保证社会公共需要,优化资源配置,促进公平分配,协调地区经济社会发展等方面。我国现行财政职能是从计划经济体制下演变而来,财政支出范围虽然较以前大有缩减,但仍然不合乎市场经济的需要,具有明显的转轨过渡性特征,在现实中表现为“财政越位”和“财政缺位”并存。解决这种现象的关键是要明确政府应该做什么、不应该做什么以及政府能做什么,让政府从竞争性领域退出来。为此,应该从以下几个方面进一步加强:1. 重视提高领导干部思想水平。领导的态度对改革的成功与否至关重要,加强对他们的思想教育,消除不少人头脑中“全能政府”的错误观念,是改革深入进行的基础。2. 重视其它体制的配套改革,例如完善干部人事制度、行政支出管理制度、人才选拔制度、政绩评审制度等等。3. 重视行政法律体系的建立。建立与完善行政法律体系,一方面可以有效地约束行政机构设置上的随意行为,避免再次出现机构膨胀的局面;另一方面也有利于帮助包括领导干部在内的各方人士树立按照市场经济规则行事的思想观念。

(二) 调整公共支出中各项支出所占的比重,提高公共财政模式的质量。从上面的分析可知,现阶段维持性支出占我国财政总支出的比重过高,并且具有日益膨胀的势头,而社会保障和科教事业的投入不足,公共财政模式呈现一种低质量的状态。为了提高公共财政模式的质量,一方面必须精简机构,压缩冗员,进而压缩行政经费的支出规模;另一方面应该大力增加对科教文化事业的投入力度,并根据国家的经济实力和财政实力来提高福利支出水平。精简行政机构需要一套行政组织法规来保证,不能再走精简——膨胀——再精简——再膨胀的老路。对于教育投入也要以法律规范的形式加以规定,明确规定教育经费必须占预算总数的百分比,以后再根据需求和可能,逐步提高。同时建立完善的监督机构和制约机制来加以保证,例如,可以考虑由全国人大的科教文组织定期检查教育法律的执行情况。

(三) 加强对公共支出的监督管理,改革公共支出方式,提高支出的效益。我国的财政一向是重收入、轻支出、重投入、轻效益,加强公共支出的管理势在必行。对公共支出的管理主要是在预算的编制和审批环节上,通过对支出项目进行评价,采用成本效益分析法、最低费用选择法等等,选择最优的支出项目,这样能够提高公共支出的效率。同时,政府行政机构还可以通过对公共劳务收费,将公共项目承包给私人企业,或通过公开招标采购等方式来提高公共支出的效益。

参考文献:

- [1] 邓子基. 现代西方财政学[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1994.
- [2] 平新乔. 财政原理与比较财政制度[M]. 上海: 上海人民出版社, 1995.
- [3] 上海财经大学公共政策研究中心. 1999 中国财政发展报告[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 1999.
- [4] 上海财经大学公共政策研究中心. 2000 年中国财政发展报告[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2000.
- [5] 项怀诚. 1999 中国财政报告[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1999.
- [6] 王雍君. 建国以来公共支出结构的演变[J]. 中央财经大学学报, 1999(10).